# Quo vadis Europa?

Le sfide dell'Unione europea nel tempo delle crisi Una riflessione multidisciplinare



a cura di

Lorenzo Federico Pace





## L'arte del buono e del giusto



# Quo vadis Europa?

Le sfide dell'Unione europea nel tempo delle crisi Una riflessione multidisciplinare

> a cura di Lorenzo Federico Pace



# Quo vadis Europa?

Le sfide dell'Unione europea nel tempo delle crisi Una riflessione multidisciplinare.



COPYRIGHT 2023, EDIZIONI EFESTO ©



Libreria Efesto - Via Corrado Segre, 11 (Roma) 06.5593548 - info@edizioniefesto.it www.edizioniefesto.it

A norma di legge è vietata la riproduzione, anche parziale, del presente volume o di parte di esso con qualsiasi mezzo

Collana: L'arte del buono e del giusto

Curatore: Lorenzo Federico Pace

ISBN 978-88-3381-487-2 luglio 2023

Impaginazione e stampa:

Libreria Efesto | edizioniefesto.it

Volume pubblicato con fondi della Presidenza del Consiglio dei Ministri

#### Indice

Introduzione		
Luca Brunese – Prefazione	11	
Giovanni Cerchia – Le contraddizioni di un continente		
Stefania Giova – La nascita di un progetto	15	
Lorenzo F. Pace – Quo vadis Europa?  Il significato di un titolo, il significato di un progetto	17	
Intervento introduttivo		
Ugo Villani, Il cammino europeo tra crisi e sviluppi	23	
L'UNIONE EUROPEA E LE SFIDE CAUSATE DALLA GUERRA		
L'Unione europea e le sfide per la democrazia europea		
Lorenzo F. Pace, Federazione, Confederazione, Organizzazione sovranazionale?  L'Unione europea e la sua natura giuridica	55	
Gregory Alegi, Un'Unione più completa: l'esperienza USA come modello per l'UE e il timore di un Atlantico più largo	61	
Fabio Serricchio, Quale assetto per la "nuova" Europa?	73	
L'Unione europea e le sfide dello Stato di diritto e del futuro allargamento dell'Unione		
Mario Carta, Stato di diritto, primato del diritto dell'UE e processo di allargamento dell'UE: un trittico in via di composizione?	89	
Maria Rosaria Mauro, Le diverse applicazioni del principio di condizionalità nella prassi dell'UE	115	
Filomena Pietrovito - Alberto Pozzolo, Allargare l'Europa e allargare l'Euro: quali benefici e quali rischi?	137	
L'Unione europea e le sfide dei diritti fondamentali		
Matteo Napolitano, Piccola antologia dell'instabilità internazionale	159	
Giuliano Resce Disuguaglianze tra territori e politiche di coesione	171	

#### L'UNIONE EUROPEA E LE SFIDE NASCENTI DA ALTRE CRISI: L'ECONOMIA, LE MIGRAZIONI E LA SALUTE

L'Unione europea e le sfide dell'economia	
Gian Luigi Tosato, Riflessioni sulla riforma della governance economica della UE	185
Gianluca Contaldi, Su taluni problemi strutturali del programma Next Generation EU	193
Ruggiero Dipace, Sviluppo economico, semplificazioni e liberalizzazioni amministrative	221
Maria Antonia Ciocia, Il deposito cauzionale per la circolarità nell'economia	245
L'Unione europea e le sfide delle migrazioni	
Francesco Cherubini, L'immigrazione irregolare nell'Unione europea	263
Giuseppe Morgese, I percorsi legali di ingresso nell'UE tra iniziative in corso e prospettive future	287
Carlo Lallo - Cecilia Tomassini, Le demografie europee tra migrazioni e crescita naturale	301
L'Unione europea e le sfide in materia di salute pubblica	
Alessandro Cioffi, Amministrazione europea e interesse generale	323
Soraya Espino Garcia, <i>La risposta dell'Unione europea alla pandemia del Covid-19:</i> analisi delle principali azioni per coordinare la lotta  contro la pandemia e i suoi effetti	329
Mariangela D'Ambrosio, Salute europea e disuguaglianze sociali: l'approccio sociologico in tempo pandemico	339
L'UNIONE EUROPEA E LE SFIDE DELLA CRISI DEL CAMBIAMENTO AMBIENTALE E DELLA SOSTENIBILI	ΤÀ
L'Unione europea e le sfide dal cambiamento e della sostenibilità ambienta	ALE
Celeste Pesce, Il Green deal europeo e la neutralità climatica entro il 2050	359
Idiano D'Adamo, Analisi dei Sustainable Development Goals (SDGs) dell'Agenda 2030 in Europa: valutazioni ed implicazioni economiche	373

#### Giuseppe Morgese\*

#### I percorsi legali di ingresso nell'UE tra iniziative in corso e prospettive future

Sommario: 1. Premessa. – 2. I percorsi protettivi. – 3. I percorsi economici: le misure legislative. – 4. *Segue*: e quelle operative. – 5. Brevi conclusioni.

1. Tra i motivi di insoddisfazione dell'attuale assetto normativo dell'Unione europea (UE) in materia di immigrazione e asilo va annoverata l'insufficienza, non solo quantitativa, di percorsi legali di ingresso negli Stati membri. L'espressione fa riferimento alle modalità con cui cittadini di Paesi terzi (e apolidi) possono entrare negli Stati dell'UE in maniera ordinata e legale¹. Tali modalità si possono raggruppare nelle due categorie dei percorsi "protettivi" (gli ingressi di coloro ai quali viene offerta protezione senza necessità di giungere prima sul territorio europeo, spesso in maniera irregolare e con mezzi fortunosi) e di quelli "economici" (gli ingressi per motivi di lavoro).

Detti percorsi presentano alcuni vantaggi: sono idonei a limitare i flussi irregolari di qualunque tipo (e le connesse attività criminali dei trafficanti di uomini); alleviano gli oneri degli Stati UE di frontiera meridionale nell'ottica della solidarietà "interna"; mostrano solidarietà "esterna" ai Paesi terzi di accoglienza dei rifugiati provenienti da zone di conflitto o comunque da Paesi con reddito pro capite basso; e rispondono alle esigenze del mercato del lavoro dell'UE. Per tali motivi, la loro utilità e l'esigenza di incrementarli sono riconosciute a livello internazionale<sup>2</sup> ed europeo<sup>3</sup>. Pur tuttavia,

<sup>\*</sup> Professore associato di diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Bari

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Altra cosa sono, invece, gli ingressi irregolari anche laddove portino, in ragione di specifici obblighi, al successivo soggiorno regolare.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> V. le risoluzioni dell'Assemblea generale ONU, *Global Compact on Refugees*, 17 dicembre 2018, Un Doc. n.A/RES/73/151, parr. 53-54, e *Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration*, 19 dicembre 2018, UN Doc. n. A/RES/73/195, obiettivo 5.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Čfr. le comunicazioni della Commissione 13 maggio 2015, Agenda europea sulla migrazione, COM(2015)240 final, 5-6 e 16-18; 6 aprile 2016, Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa, COM(2016)197 final; e 27 aprile 2022, Attirare competenze e talenti nell'UE, COM(2022)657 final. V. anche le risoluzioni del Parlamento europeo 20 maggio 2021, sui nuovi canali per la

in quest'ultimo àmbito non si è ancora pervenuti a una loro adeguata valorizzazione in ragione della nota cautela degli Stati a spogliarsi della possibilità di decidere in merito all'ingresso degli stranieri extra-UE sul proprio territorio.

A questa tendenza restrittiva non si sottrae neanche il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo del 2020<sup>4</sup>, in cui la Commissione ha elencato i percorsi legali sui quali si sarebbe concentrata in futuro e al quale solo di recente, e per quanto riguarda quelli economici, è stato dato un certo sèguito normativo e operativo.

2. Partendo dai percorsi protettivi<sup>5</sup>, la loro importanza è ribadita nel Nuovo Patto che li considera idonei a fornire protezione a chi ne ha bisogno disincentivando pericolosi viaggi nonché a offrire solidarietà ai Paesi terzi che ospitano rifugiati perché situati nella stessa loro regione di provenienza o perché territori di transito verso l'Europa<sup>6</sup>. Ciò posto, il Nuovo Patto valorizza strumenti già esistenti e sottoutilizzati mantenendosi, così, nel solco dell'Agenda del 2015<sup>7</sup>. Stesso discorso per la raccomandazione

migrazione legale di manodopera, P9\_TA(2021)0260, 24; e 25 novembre 2021, recante raccomandazioni alla Commissione sulla politica e la legislazione in materia di migrazione legale, P9\_TA(2021)0472.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Comunicazione 23 settembre 2020, COM(2020)609 final. In dottrina, per tutti, A. DI PASCALE, *Il nuovo patto per l'immigrazione e l'asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in Eurojus, 28 settembre 2020, reperibile *online*; C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi di antico"*, in Questione giustizia, 2 ottobre 2020, reperibile *online*; S. PEERS, *First analysis of the EU's new asylum proposals*, in EU Law Analysis, 25 settembre 2020, reperibile *online*; e P. De Pasquale, *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, 2021, 379.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Čfr. N. Falzon, M. Wijnkoop, Protection in Europe: Safe and Legal Access Channels, ECRE Policy Paper, febbraio 2017, reperibile online; F.L. Gatta, Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo, in Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2018, 2; S. Marinai, L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale, in Diritto pubblico, 2020, 1, 58; M. Borraccetti, Le vie legali di accesso all'Unione nel nuovo Patto su asilo e migrazione della Commissione europea, in AA.VV., Annali AISDUE, cit., 97; A. Del Guercio, Canali di accesso protetto al territorio dell'Unione europea: un bilancio alla luce del nuovo Patto su immigrazione e asilo, in Diritti umani e diritto internazionale, 2021, 1, 129; C. Fratea, Accesso alle procedure di protezione internazionale e tutela delle esigenze umanitarie: la discrezionalità in capo agli Stati membri non viene intaccata dal Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, in Freedom, Security & Justice: European Legal Studies, 2021, 2, 124, 138; e C. Siccardi, Quali vie di ingresso legale per i richiedenti protezione in Europa? Contesto europeo e costituzionale, in Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2022, 2.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> COM(2015)240 final.

2020/1364 sui percorsi legali di protezione nell'UE<sup>8</sup>, connessa al Nuovo Patto, che si concentra sugli strumenti già noti di ingresso protettivi: il reinsediamento, l'ammissione umanitaria, le *community sponsorship* e i percorsi c.d. complementari.

Prima di esaminare questi strumenti va però rimarcata la lacuna probabilmente più vistosa nel ventaglio delle possibili misure protettive dell'UE, e cioè il visto con finalità umanitarie (o *visto umanitario*). Attualmente, l'art. 25 del Codice visti 9 consente il rilascio eccezionale di visti con validità territoriale limitata (VTL) per motivi anche umanitari, in modo da permettere a singoli richiedenti di entrare in modo sicuro, ordinato e regolare nel territorio degli Stati membri di rilascio, ma li subordina alla discrezionalità di questi ultimi 10. Manca invece, un visto umanitario davvero europeo, che obblighi cioè gli Stati al suo rilascio al ricorrere delle condizioni: su uno strumento simile, pur sollecitato dal Parlamento europeo 11, si registrano l'ostilità degli Stati e la diffidenza della Commissione europea 12, in ciò sostenuti da una giurisprudenza conservativa della Corte di giustizia dell'UE 13 e della Corte europea dei diritti dell'uomo 14.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Raccomandazione (UE) 2020/1364 della Commissione, 23 settembre 2020, relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> In dottrina v. G. Cellamare, Sul rilascio di visti di breve durata (VTL) per ragioni umanitarie, in Studi sull'integrazione europea, 2017, 3, 527; F.L. Gatta, I visti umanitari tra l'immobilismo dell'Unione europea, l'attesa per Strasburgo e l'esempio (da replicare) dell'Italia, in Rivista di diritti comparati, 2020, 2, 164; C. Parisi, Il visto umanitario nell'ambito dell'Unione europea, in A. Di Stasi, L.S. Rossi (a cura di), Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia a vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere, Napoli, 2020, 507.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Risoluzione 11 dicembre 2018, recante raccomandazioni alla Commissione concernenti i visti umanitari, P8\_TA(2018)0494.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Follow up to the European Parliament non-legislative resolution with recommendations to the Commission on Humanitarian Visas, 1° aprile 2019, SP(2019)149.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> CGUE, Grande sezione, sentenza 7 marzo 2017, C-638/16 PPU, *X e X c. Belgio*, ECLI:EU:C:2017:173, su cui G. CELLAMARE, *op. cit.*, *passim*.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Corte EDU, Grande Camera, decisione 5 maggio 2020, n. 3599/18, M.N. and Others v. Belgium, ECLI:CE:ECHR:2020:0505DEC000359918. Cfr. A. RICCARDI, Alla ricerca di una via legale di fuga. Note a margine di M.N. e al. c. Belgio di fronte alla Corte europea dei diritti umani, in Studi sull'integrazione europea, 2020, 3, 693; A. MUCCIONE, Obbligo di non refoulement e richieste di visti umanitari nel sistema della CEDU: la decisione della Grande Camera sul caso M. N. e altri c. Belgio, in Rivista OIDU, 2021, 1, 105; e A. SCHIAVELLO, M. STARITA, M.N. e altri c. Belgio: qualche osservazione dissenziente, in Diritti umani e diritto internazionale, 2021, 555.

Sempre più negli ultimi anni, invece, si è posto l'accento sul *reinse-diamento* (o *resettlement*), strumento volontario che mira a trasferire negli Stati dell'UE persone con bisogno di protezione ospitati in Paesi terzi <sup>15</sup>. Misure di reinsediamento sono state avviate non solo dagli Stati membri ma anche dall'UE, la quale ha erogato fondi specifici <sup>16</sup> e predisposto programmi pluriennali <sup>17</sup> e *ad hoc* <sup>18</sup> che dal 2015 – nonostante il rallentamento globale degli impegni <sup>19</sup> – hanno permesso il trasferimento in Europa di oltre 100.000 persone. Nel quadro del recente *High-level Forum on legal pathways to protection and resettlement cooperation* del 29 novembre 2022, 16 Stati membri si sono impegnati a fornire più di 29.000 posti per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria per il 2023 <sup>20</sup>.

Il "successo" degli schemi di *resettlement* qui ricordati non è invece toccato, almeno sinora, alla proposta di regolamento del 2016 su un quadro permanente di reinsediamento<sup>21</sup>. Nonostante l'intesa di massima tra

<sup>15</sup> Si tratta di una misura di solidarietà "esterna" e "umanitaria" in quanto consente di alleviare gli oneri dei Paesi ospitanti e di migliorare le condizioni di vita dei soggetti trasferiti. Di recente J. Prantl, Shaping the Future Towards a Solidary Refugee Resettlement in the European Union, in European Papers, 2021, 2, 1027; M. Ineli-Ciger, Is Resettlement Still a Durable Solution? An Analysis in Light of the Proposal for a Regulation Establishing a Union Resettlement Framework, in European Journal of Migration and Law, 2022, 27; V. Moreno-Lax, The Informalisation of the External Dimension of EU Asylum Policy: The Hard Implications of Soft Law, in E.(L.) Tsourdi, P. De Bruycker (eds.), Research Handbook on EU Migration and Asylum Law, Cheltenham, 2022, 282, 289 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Vedi G. Morgese, *Recenti iniziative dell'Unione europea per affrontare la crisi dei rifugiati*, in Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2015, 3-4, 28.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Il primo programma di cui alla raccomandazione (UE) 2015/914 della Commissione, 8 giugno 2015, chiedeva agli Stati di reinsediare 20.000 persone nell'arco di due anni, cifra poi portata a 22.504. Con il secondo programma della raccomandazione (UE) 2017/1803 della Commissione, 3 ottobre 2017, veniva richiesto il reinsediamento di almeno 50.000 persone per il periodo 2017-2019. La citata raccomandazione 2020/1364 ha invece formalizzato ulteriori richieste a reinsediare almeno 29.500 persone negli anni 2020-2021, e analoga richiesta è stata fatta dalla Commissione nel corso dell'*High-level Resettlement Forum* del 9 luglio 2021 per i reinsediamenti a partire dal 2022. Nella relazione sulla migrazione e l'asilo del 2022, 6 ottobre 2022, COM(2022)740 final, p. 27, si ricorda che nel periodo 2021-2022 si sono avuti quasi 65.000 impegni sia di *resettlement* che di ammissione umanitaria, compresi i posti destinati agli afghani in fuga dopo la caduta di Kabul nell'agosto 2021.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Come i reinsediamenti nell'àmbito del meccanismo "1 a 1" previsto nella c.d. dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016 e quelli degli *Emergency Transit Mechanisms* (ETMs) gestiti dall'UNHCR in Niger e Ruanda.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Così V. Moreno-Lax, *op. cit.*, 291.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Cfr. il comunicato stampa IP/22/7248.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Proposta di regolamento 13 luglio 2016 che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento, COM(2016)468 final, su cui si rimanda a G. Morgese, *Limitati sviluppi del* 

Parlamento e Consiglio del 2018, essa non ha passato il vaglio del Coreper così impedendone l'adozione per alcuni anni. Dopo la conferma della proposta senza modifiche nel Nuovo Patto del 2020, la situazione si è sbloccata in sèguito all'approvazione della generale tabella di marcia concordata dai co-legislatori a settembre 2022 per giungere all'approvazione delle proposte pendenti entro le elezioni europee del 2024: ciò ha permesso di approvare nel dicembre 2022 una nuova intesa sulla proposta *de qua*, di cui è attesa l'approvazione da parte del Parlamento e del Consiglio.

Un altro percorso di ingresso legale protettivo è l'*ammissione umanitaria*, i cui programmi volontari consentono il trasferimento negli Stati membri di persone presenti in Paesi terzi e non ammissibili, per un qualche motivo, al reinsediamento<sup>22</sup>. Si ricordano il programma attivato dalla fine del 2015 con la Turchia in favore degli sfollati siriani (ma mai messo in pratica)<sup>23</sup> e quello più recente per il trasferimento degli afghani a rischio in sèguito alla presa di Kabul da parte dei talebani nell'estate 2021.

Rientrano tra questi percorsi anche la c.d. sponsorizzazione di comunità (community o private sponsorship) e la c.d. sponsorizzazione familiare (family sponsorship): la prima<sup>24</sup> è un percorso caratterizzato dalla partecipazione in misura più o meno ampia di soggetti non statali (sponsor privati, gruppi di privati cittadini, ONLUS, ecc.)<sup>25</sup>, mentre la seconda si propone il ricongiungimento di coloro che non rientrano nel ristretto àmbito di

nuovo Patto, cit., e agli autori cit. supra.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Amplius V. Moreno-Lax, op. cit., 298 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Raccomandazione (UE) della Commissione, 11 gennaio 2016, C(2015)9490 final, su cui L. Robbins-Wright, *The EU Humanitarian Admission Scheme for Syrian Refugees in Turkey*, in EU Law Analysis, 24 gennaio 2016, reperibile *online*. Per le ragioni della mancata attivazione cfr. V. Moreno-Lax, *op. cit.*, 300.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Cfr. E. Frasca, Private Sponsorship Programmes in Europe and the Rule of Law: Towards a Greater Involvement of Private Actors in International Protection, in ADiM Blog, 11 marzo 2020, reperibile online; e N. Feith Tan, Community Sponsorship, the Pact and the Compact: Towards Protection Principles, in S. Carrera, A. Geddes (eds.), The EU Pact on Migration and Asylum in Light of the United Nations Global Compact on Refugees, San Domenico di Fiesole (FI), 2021, 71.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Tra essi vanno annoverati anche i "corridoi umanitari" e i "corridoi universitari" praticati in Italia: v. M. Sossai, Canali di ingresso legale e sicuro dei migranti in Europa: il modello dei "corridoi umanitari", in U. Curi (a cura di), Vergogna ed esclusione. L'Europa di fronte alla sfida dell'emigrazione, Roma, 2017, 75; P. Morozzo Della Rocca, I due protocolli d'intesa sui "corridoi umanitari" tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione, in Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2017, 1; e C. Ricci, The Necessity for Alternative Legal Pathways: The Best Practice of Humanitarian Corridors Opened by Private Sponsors in Italy, in German Law Journal, 2020, 2, 265.

applicazione soggettivo della direttiva 2003/86<sup>26</sup>. Nel citato *High-level Forum* del 29 novembre 2022, la Commissione si è impegnata a espandere i programmi di *community sponsorship* col sostegno finanziario alla Croce Rossa per progetti di sostegno delle persone ospitate e di sviluppo di buone pratiche<sup>27</sup>.

Infine, un cenno va fatto ai c.d. *percorsi complementari*, pensati per altre finalità ma utilizzabili anche a scopi umanitari<sup>28</sup>. Ci si riferisce all'attivazione e/o all'ampliamento di programmi sinora poco sfruttati come quelli di studio e lavoro<sup>29</sup>, di riqualificazione e aggiornamento delle competenze, di istruzione universitaria, di mobilità internazionale del lavoro in partenariato con privati, e di riunificazione familiare. Nelle intenzioni della Commissione, questi percorsi – alcuni dei quali potrebbero ricevere nuovo slancio con l'approvazione del pacchetto migrazione legale del 2022<sup>30</sup> – dovrebbero permettere una loro più ampia utilizzazione da parte dei richiedenti protezione internazionale.

3. I percorsi legali per i quali si registra di recente un qualche fermento normativo e operativo sono, però, quelli economici<sup>31</sup>. Si rammenta che il loro numero storicamente insufficiente ha, da tempo, un impatto negativo non solo sul mercato del lavoro degli Stati membri (la cui popolazione attiva è, come noto, in costante diminuzione)<sup>32</sup> ma anche sui flussi irregolari e sulle richieste di protezione internazionale. Quest'ultima, infatti, viene spesso utilizzata dai migranti economici per garantirsi, nelle migliori delle ipotesi, un

<sup>32</sup> Amplius COM(2022)657 final.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> A sua volta, la relazione COM(2022)740 final, 27-28, ricorda l'iniziativa *Safe Homes* per sostenere quelle sponsorizzazioni.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Cfr. N. Falzon, M. Wijnkoop, op. cit., p. 33 ss; D. Albanese, M. Tardis, Safe and Legal Pathways for Refugees: Can Europe Takes Global Leadership?, in M. Villa (ed.), The Future of Migration to Europe, 2020, reperibile online; e Z. Vankova, Work-Based Pathways to Refugee Protection under EU Law: Pie in the Sky?, in European Journal of Migration and Law, 2022, 86.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> In proposito, v. lo strumento europeo di determinazione delle competenze per i cittadini di Paesi terzi (https://ec.europa.eu/migrantskills/#/).

<sup>30</sup> Infra, par. 3 e 4.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Su questi percorsi v., di recente, A. Di Pascale, *L'immigrazione "legale" nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in AA.VV., *Quaderni AISDUE 2/2021*, 2022, 77; e F. Di Gianni, *La migrazione legale per motivi di lavoro a due anni dalla presentazione del "Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo": una riforma (in)compiuta?*, in Freedom, Security & Justice: European Legal Studies, 2022, 3, 211.

certo periodo di tempo per lavorare regolarmente negli Stati dell'UE prima dell'allontanamento; nella peggiore, per rendersi irreperibili ed entrare nel circuito del lavoro irregolare. Si tratta, come noto, di un problema con implicazioni sistemiche anche oltre la materia migratoria e che, però, stenta ancor oggi a ricevere il sèguito normativo e operativo che merita.

Con il Nuovo Patto del 2020 non sono state presentate proposte legislative, limitandosi la Commissione a sollecitare l'approvazione di quelle pendenti e la piena applicazione degli atti in vigore; la qual cosa è stata più volte criticata dal Parlamento europeo<sup>33</sup> e ha portato all'approvazione, nel 2022, di un nuovo pacchetto sulla migrazione legale<sup>34</sup>. Quest'ultimo definisce le tre future linee di azione della Commissione in materia: quella legislativa (diretta alla modifica delle direttive "orizzontali" sul permesso unico e sui soggiornanti di lungo periodo), quella operativa e quella rivolta al futuro<sup>35</sup>. Si registra, quindi, un'evoluzione positiva rispetto al Nuovo Patto: mentre questo, non diversamente da altri documenti<sup>36</sup>, punta l'attenzione sulla migrazione high-skilled 37 (pur riconoscendo l'insufficienza del quadro normativo vigente<sup>38</sup> e la necessità di colmare le carenze del mercato del lavoro in settori anche di media e bassa qualificazione), il pacchetto del 2022 si ripropone di migliorare in maniera "orizzontale" le condizioni di gran parte dei lavoratori di Paesi terzi (e dunque, anche di media e bassa qualificazione), oltre che dei c.d. lungosoggiornanti.

L'unica proposta portata ad approvazione successivamente al Nuovo Patto del 2020 è la *modifica della direttiva sui lavoratori altamente qualificati*. La riforma della direttiva 2009/50 (c.d. Carta blu)<sup>39</sup>, che prevedeva

L'UNIONE EUROPEA E LE SFIDE NASCENTI DA ALTRE CRISI: L'ECONOMIA, LE MIGRAZIONI E LA SALUTE

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> V. la risoluzione 12 aprile 2016, sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione, P8\_TA(2016)0102, 119 ss.; la risoluzione P9\_TA(2021)0260, 24; e, da ultimo, la citata risoluzione P9\_TA(2021)0472. <sup>34</sup> V. la comunicazione COM(2022)657 final, sulla quale, in specie, T. DE LANGE et al., *The EU Legal Migration Package. Towards a rights-based approach to attracting skills and talent to the EU*, 2022, reperibile *online*.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Comunicazione COM(2022)657 final, 8 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Comunicazione della Commissione 1° luglio 2020, Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza, COM(2020)274 final, 2.2. <sup>37</sup> In generale A. PITRONE, *La recente disciplina europea sulla migrazione qualificata: tra promozione della migrazione circolare e politiche di integrazione*, in Freedom, Security & Justice: European Legal Studies, 2018, 1, 73.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Cfr. W. Van Ballegooij, E. Thirion, *The cost of non-Europe in the area of legal migration*, marzo 2019, reperibile *online*.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Direttiva 2009/50/CE del Consiglio, 25 maggio 2009, sulla quale, per tutti, v. F.L. Gatta, *Vie legali economiche e migrazione a fini lavorativi: il ritardo della «politica comune» dell'Ue*, in Diritto pubblico, 2020, 1, 33, spec. 43 ss.

procedure agevolate per l'ingresso e il soggiorno negli Stati membri oltre al miglioramento dello *status* giuridico dei lavoratori provenienti da Paesi terzi, era stata avviata perché quell'atto si era dimostrato inadeguato in ragione del carattere restrittivo delle condizioni di ammissione, delle limitate possibilità di mobilità intra-UE e del basso livello di armonizzazione delle norme nazionali, col risultato finale di rendere gli Stati dell'UE una meta poco attrattiva rispetto ad altri Paesi OCSE. La proposta di modifica del 2016<sup>40</sup> è rimasta bloccata in specie per il contrasto sul mantenimento o meno degli schemi nazionali paralleli, per poi tuttavia ricevere slancio con l'approvazione del Nuovo Patto del 2020 fino alla sua approvazione nel 2021.

La nuova direttiva 2021/1883<sup>41</sup>, da recepire entro il 18 novembre 2023, apporta significativi cambiamenti al regime vigente. Vanno in particolare menzionati l'introduzione di criteri più flessibili per ottenere il titolo di soggiorno<sup>42</sup>; la possibilità per i beneficiari di protezione internazionale di presentare domanda nello Stato di protezione e in altri Stati membri<sup>43</sup>; il passaggio da 18 a 12 mesi del periodo minimo per i titolari di Carta blu per trasferirsi e lavorare in uno Stato diverso da quello di primo rilascio44; e la possibilità di ottenere più rapidamente il ricongiungimento

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Del 7 giugno 2016, COM(2016)378 final, su cui v. E. Guild, A New Blue Card Scheme? The Commission's proposal for highly skilled migration into the EU, in EU Immigration and Asylum Law and Policy, 12 luglio 2016, reperibile online; A. PITRONE, La proposta della Commissione europea di riforma della Carta blu UE, in Rivista OIDU, 2016, 3, 582; e S. Peers, The revised Blue Card Directive: the EU's search for more highly skilled non-EU migrants, in EU Law Analysis, 20 maggio 2021, reperibile online.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Del Parlamento europeo e del Consiglio, 20 ottobre 2021. Vedi F. Di Gianni, *op. cit.*, 216 ss.; P. Gargiulo, Le iniziative dell'Unione europea per attrarre talenti e competenze e la riforma della Direttiva Carta Blu, in I. Caracciolo, G. Cellamare, A. Di Stasi, P. Gargiulo (a cura di), op. cit., 465; e M. McBritton, Migrazione economica e lavoro altamente qualificato: la direttiva 2021/1883/UE, in Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2022, 3.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Quali la retribuzione minima inferiore (corrispondente al 100% della retribuzione media annuale lorda nello Stato membro interessato) e un impiego di durata minima anch'essa inferiore (sarà sufficiente il possesso di un contratto di lavoro o di un'offerta vincolante di lavoro di almeno 6 mesi) a quelli attuali.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Pur non trovandoci, però, in una situazione di mutuo riconoscimento delle decisioni positive di protezione internazionale e, quindi, di "trasferimento" della protezione da uno Stato a un altro: possibilità che, infatti, rimane negli attuali angusti limiti dell'Accordo europeo sul trasferimento della responsabilità relativa ai rifugiati, firmato a Strasburgo il 16 ottobre 1980, e delle decisioni nazionali *ad hoc*. Infatti, *ex* art. 9, par. 5, il rifugiato che otterrà la Carta blu in uno Stato diverso da quello di protezione (possibilità negata secondo la direttiva 2009/50) continuerà a essere considerato rifugiato in quest'ultimo Stato e la Carta blu dovrà farne menzione. <sup>44</sup> Art. 21, par. 1.

familiare<sup>45</sup>. Gli Stati UE continueranno, ovviamente, ad avere la facoltà discrezionale di stabilire il numero di lavoratori altamente qualificati che possono entrare nel loro territorio (art. 79, par. 5, TFUE), quella di rilasciare permessi nazionali per lavoro altamente qualificato al di fuori delle regole della direttiva, nonché quella di rifiutare, negare il rinnovo e ritirare i titoli di soggiorno in caso di minaccia all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica e alla sanità pubblica.

Il parziale cambio di approccio alla materia della migrazione economica, operato con il pacchetto del 2022, ha portato alla predisposizione di riforme "orizzontali" concernenti il permesso unico e il soggiorno di lungo periodo, già prefigurate nel Nuovo Patto del 2020 e ora all'esame delle Istituzioni legislative dell'UE.

La proposta di modifica della direttiva sul permesso unico si ripropone di aumentare l'attrattiva delle destinazioni europee e affrontare per quanto possibile le carenze di manodopera mid- e low-skilled. Si ricorda che la direttiva 2011/98 46 aveva una doppia finalità: da un lato, quella di istituire una procedura unica di domanda per il rilascio dei due permessi di soggiorno e di lavoro in un unico atto amministrativo, per semplificare e armonizzare le norme statali senza incidere (né sarebbe stato possibile) sulla libertà degli Stati di stabilire le quote di ingresso ex art. 79, par. 5, TFUE; dall'altro, di attribuire un nucleo comune di diritti ai lavoratori di Paesi terzi indipendentemente dallo Stato membro di svolgimento della prestazione 47.

Con la proposta di rifusione<sup>48</sup>, la Commissione ha dato sèguito ai risultati del vaglio di adeguatezza<sup>49</sup> e della relazione di attuazione<sup>50</sup> che avevano evidenziato criticità nella durata della procedura, nelle esclusioni soggettive e nella tutela contro lo sfruttamento. Le principali novità concernono la possibilità per i (futuri) lavoratori di presentare domanda

<sup>46</sup> Del Parlamento europeo e del Consiglio, 13 dicembre 2011. In dottrina S.I. SÁNCHEZ, Single Permit Directive 2011/98/EU, in D. THYM, K. HAILBRONNER (eds.), EU Immigration and Asylum Law. Article-by-Article Commentary, III, 2022, 910.
 <sup>47</sup> Tra cui quelli di ingresso e soggiorno, di svolgere l'attività lavorativa autorizzata dal permes-

<sup>50</sup> Relazione 29 marzo 2019, COM(2019)160 final.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> Art. 17, par. 4.

so e di godere del trattamento nazionale per le condizioni di lavoro e quelle a esso accessorie. 
<sup>48</sup> Proposta del 27 aprile 2022, COM(2022)655 final, su cui T. DE LANGE, *Recasting the Single Permit Directive: furthering the protection of migrants at work in the EU?*, in EU Immigration and Asylum Law and Policy, 13 luglio 2022, reperibile *online*; T. DE LANGE et al., *op. cit.*, 17 ss.; F. DI GIANNI, *op. cit.*, 234 ss.; e J.-B. FARCY, *The recast of the Long-Term Resident and Single Permit Directives: Towards Added Value At Last?*, in EU Immigration and Asylum Law and Policy, 7 ottobre 2022, reperibile *online*.

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> Commission Staff Working Document, 29 marzo 2019, SWD(2019)1055 final.

anche nei Paesi terzi<sup>51</sup>, l'estensione della disciplina anche ai richiedenti protezione internazionale o nazionale, il disaccoppiamento tra permesso e datore di lavoro<sup>52</sup>, nonché l'obbligo di prevedere ispezioni, meccanismi di monitoraggio e sanzioni nei confronti dei datori che violano le disposizioni della direttiva.

Carattere orizzontale assume anche la riforma della *disciplina dei soggiornanti di lungo periodo*. La direttiva 2003/109<sup>53</sup> ha previsto da tempo uno *status* uniforme per i cittadini di Paesi terzi c.d. residenti di lungo periodo (cioè, da almeno 5 anni) in uno degli Stati membri, con lo scopo di armonizzare le legislazioni nazionali e garantire la parità di trattamento indipendentemente dallo Stato UE di residenza e dall'attività svolta. Nonostante la sua importanza per l'integrazione dei lungosoggiornanti nell'UE, alcune relazioni avevano evidenziato criticità e lacune in fase di attuazione nazionale, in specie quanto agli ostacoli al riconoscimento dello *status*, alla poca chiarezza e coerenza dei diritti riconosciuti, e alla ridotta mobilità intra-UE<sup>54</sup>.

Da qui, l'obiettivo della proposta di rifusione<sup>55</sup> di introdurre un sistema più efficace, coerente ed equo, mediante in particolare la previsione del cumulo di qualunque periodo di soggiorno legale in più Stati membri per il raggiungimento del periodo minimo di 5 anni<sup>56</sup>; il rafforzamento dei diritti dei lungosoggiornanti e dei loro familiari<sup>57</sup>; l'introduzione della

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> Così riducendo la durata complessiva della procedura.

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> Permettendo, così, ai lavoratori di cambiare lavoro senza perdere il soggiorno legale, cosa che dovrebbe anche rafforzare le garanzie contro lo sfruttamento.

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> Del Consiglio, 25 novembre 2003, su cui tra i tanti v. S. Peers, *Implementing equality?* The Directive on long-term resident third-country nationals, in European Law Review, 2004, 437; e P. De Pasquale, *Il trattamento degli "stranieri lungo soggiornanti" fra libera circolazione e profili economici della parità di trattamento*, in S. Amadeo, F. Spitaleri (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, 2015, 33.

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup>V. le relazioni 28 settembre 2011, COM(2011) 585 def., e 29 marzo 2019, COM(2019) 161 final. Cfr. anche Commission Staff Working Document, 27 April 2022, SWD(2022) 651 final

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> Proposta del 27 aprile 2022, COM(2022)650 final. In dottrina v. A. Di Stasi, *L'(in)* effettività dello statuto del soggiornante di lungo periodo. Verso la riforma della direttiva 2003/109/CE fra criticità applicative e prassi giurisprudenziale, in Papers di diritto europeo, 2021, 2, 9; T. de Lange et al., op. cit., 34 ss.; F. Di Gianni, op. cit., 225 ss.; A. Di Stasi, La prevista riforma della direttiva sul soggiornante di lungo periodo: limiti applicativi e sviluppi giurisprudenziali, in I. Caracciolo, G. Cellamare, A. Di Stasi, P. Gargiulo (a cura di), op. cit., 435; J.-B. Farcy, op. cit.; e S. Peers, Long-term resident non-EU citizens: the EU Commission's new proposal, in EU Law Analysis, 13 maggio 2022, reperibile online.

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> Ivi compresi i periodi di soggiorno come studenti, beneficiari di protezione temporanea o quelli inizialmente basati su motivi di carattere temporaneo.

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> In particolare quello, fondamentale nell'ottica del miglioramento del mercato del lavoro europeo, di trasferirsi e lavorare facilmente in altri Stati membri e quello, altrettanto impor-

parità di condizioni sostanziali e procedurali tra il permesso UE e i diversi permessi di soggiorno permanente nazionali<sup>58</sup>; e, infine, l'estensione del periodo in cui i lungosoggiornanti possono tornare nel proprio Paese di origine senza perdere i diritti derivanti dallo *status* di cui godono nell'UE <sup>59</sup>.

4. L'attenzione dell'UE ai percorsi d'ingresso economici non si è fermata all'approvazione della direttiva 2021/1883 e alle due proposte di rifusione prima esaminate. Sia il Nuovo Patto del 2020 che il pacchetto sulla migrazione legale del 2022, infatti, puntano anche su alcune misure operative quali il "bacino di talenti dell'UE" e i "partenariati volti ad attrarre talenti". Si tratta di iniziative rivolte ad agevolare la migrazione economica soprattutto qualificata, per colmare le lacune nei mercati del lavoro dell'UE canalizzando i lavoratori dei Paesi terzi verso gli impieghi di cui vi è specifica carenza.

Il bacino di talenti dell'UE (EU Talent Pool) 60 sarà una piattaforma per le assunzioni internazionali (simile a quelle già esistenti ad es. in Nuova Zelanda, Australia e Canada) destinata a operare quale strumento di abbinamento a livello UE tra domanda e offerta di lavoro qualificato negli Stati membri. Ciò permetterà la costituzione di gruppi di candidati provenienti da Paesi terzi e selezionati sulla base di specifici livelli di competenze, criteri e requisiti. Come preannunciato in occasione dell'approvazione del pacchetto del 2022 61, lo strumento generale e a carattere permanente dovrebbe essere varato entro la metà del 2023 con una proposta di regolamento e una correlata tabella di marcia 62. Nell'ottobre 2022, inoltre, è stato lanciato un progetto pilota – la piattaforma EU Talent Pool Pilot – dedicato alla domanda e offerta di lavoro delle persone in fuga dalla guerra in Ucraina e basato su analoghe iniziative nazionali 63; al progetto pilota partecipano attualmente solo sette Stati membri 64.

tante sotto il profilo dell'integrazione, di "trasmettere" ai figli lo *status* di lungosoggiornante senza particolari condizioni.

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> Per permettere ai cittadini di Paesi terzi di scegliere in maniera effettiva tra i due tipi di permessi.

 <sup>&</sup>lt;sup>59</sup> Si passa dai 12 mesi della direttiva ai 24 mesi della proposta di rifusione.
 <sup>60</sup> Cfr. T. de Lange et al., *op. cit.*, 51 ss, e F. Di Gianni, *op. cit.*, 221 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup> Comunicazione COM(2022)657 final, 17.

<sup>&</sup>lt;sup>62</sup> Il gruppo di lavoro si deve occupare, in specie, di determinare le competenze necessarie, di concordare i criteri di ammissione, di organizzare il processo di ammissione e di coordinare l'accesso dei potenziali datori di lavoro.

<sup>63</sup> https://eures.ec.europa.eu/eu-talent-pool-pilot\_en.

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup> Cipro, Croazia, Finlandia, Lituania, Polonia, Slovacchia e Spagna.

La costituzione dei partenariati volti ad attrarre talenti (Talent Partnership)65 si colloca, invece, nell'alveo della dimensione esterna della politica migratoria dell'UE. Questa forma di cooperazione tra l'Unione, i suoi Stati membri e i Paesi terzi partner si ripropone, infatti, non solo di affrontare le carenze di manodopera ma anche di ottenere maggiore collaborazione dai Paesi terzi nel contrasto all'immigrazione irregolare<sup>66</sup>. I Talent Partnership, basati su alcuni progetti pilota<sup>67</sup>, sono stati avviati nel giugno 202168 con l'obiettivo (invero ambizioso) di contribuire a sostituire le migrazioni irregolari con quelle regolari 69. Essi, a regime 70, saranno accordi operativi a carattere tendenzialmente bilaterale<sup>71</sup>, modulati sulle esigenze di tutti i Paesi coinvolti, basati sulla loro contitolarità per assicurare una cooperazione mutualmente vantaggiosa, aperti a tutti i livelli di competenze<sup>72</sup>, e potranno dar luogo a mobilità temporanea, a lungo termine oppure circolare. Il loro finanziamento dovrebbe provenire dalla combinazione di fondi dell'UE<sup>73</sup>, degli Stati membri e del settore privato, ma anche, in taluni casi, dei Paesi terzi partner.

<sup>&</sup>lt;sup>65</sup> V. i contributi, tutti reperibili *online*, di K. Hooper, *Achieving the "Partnership" in the European Union's Talent Partnerships*, giugno 2021; L. RASCHE, *EU Talent Partnerships - Fit for purpose?*, 16 giugno 2021; S. SAROLEA, J.-B. FARCY, *Legal migration in the "New Pact": modesty or unease in the Berlaymont?*, in EU Immigration and Asylum Law and Policy, 11 febbraio 2021; J. SCHNEIDER, *Beyond Talent Partnerships: Boosting Legal Mobility under the New EU Migration Pact*, 2021; T. DE LANGE et al., *op. cit.*, 50 ss.; F. DI GIANNI, *op. cit.*, 223 ss.; e M. DI SALVO, *Talent Partnerships and future skills needs*, marzo 2022.

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup> Così anche E. Guild, Negotiating with Third Countries under the New Pact: Carrots and Sticks?, in EU Immigration and Asylum Law and Policy, 27 novembre 2020, reperibile online. <sup>67</sup> Avviati nel quadro della Mobility Partnership Facility (MPF, iniziativa finanziata dall'UE che si colloca nel quadro dell'Approccio globale in materia di migrazione e mobilità) e del programma Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labour Mobility in North Africa (THAMM, adottato nel 2018 in seno all'Emergency Trust Fund for Africa). <sup>68</sup> V. il comunicato stampa IP/21/2921.

<sup>69</sup> Così la Commissaria Johansson, *ibidem*.

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup> I primi partenariati si avranno con alcuni partner nordafricani (Egitto, Marocco e Tunisia); si sta anche valutando la fattibilità di svilupparne altri con Pakistan, Bangladesh, Senegal e Nigeria.

Senegal e Nigeria.

<sup>71</sup> Benché la Commissione abbia affermato di voler sostenere la partecipazione di più Stati membri a un unico *Talent Partnership* per ogni Paese partner, al fine di ampliare la gamma di attività, diversificare le tipologie di mobilità, rafforzare l'impatto delle misure e apportare valore aggiunto al percorso professionale dei singoli.

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup>Con lo scopo di fornire opportunità di mobilità nell'UE a studenti, laureati e lavoratori qualificati dei Paesi terzi prescelti attraverso la stretta cooperazione tra autorità, agenzie per l'occupazione, parti sociali e economiche, ed enti di istruzione e formazione.

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup> In specie, lo strumento NDICI- Europa globale e il Fondo AMIF.

Merita anche ricordare che, a supporto dei *Talent Pool* e delle *Talent Partnership*, la Commissione ha istituito una piattaforma operativa (*Labour Migration Platform*) per portare avanti discussioni operative sulle questioni pratiche della migrazione dei lavoratori<sup>74</sup>. Essa si è riunita per la prima volta a Bruxelles il 10 gennaio 2023<sup>75</sup>.

5. In conclusione, a noi pare che la politica europea sui percorsi legali d'ingresso, dopo anni di (inaccettabile) stasi, abbia recentemente fatto alcuni passi in avanti almeno sul *côté* economico. Militano in tal senso l'approvazione della nuova direttiva Carta blu e le due proposte di rifusione delle direttive sul permesso unico e sui lungosoggiornanti, ma anche – e forse soprattutto, in ottica futura – le misure operative dei *Talent Pool* e delle *Talent Partnership*. Queste ultime, in specie, paiono idonee, se ben sfruttate, a dare carattere di organicità "europea" a un settore che per troppo tempo è stato ostaggio delle diverse (e spesso contrastanti) politiche nazionali. Promettenti paiono anche le linee di azione che la Commissione ha prefigurato per il futuro: ci si riferisce alle politiche per incentivare la migrazione lavorativa nel settore dell'assistenza a lungo termine, quella rivolta ai giovani e quella concernente i settori imprenditoriali dell'innovazione<sup>76</sup>.

Quanto ai percorsi protettivi, invece, non si può non registrare ancora una volta la perdurante mancanza di un quadro giuridico stabile al cui interno collocare gli impegni degli Stati membri, cosa che si risolve nell'assenza di programmazione a più lunga scadenza. Sotto questo profilo, dunque, si rimane ancorati alla speranza che la recente intesa dei co-legislatori sul regolamento quadro sul reinsediamento sia confermata e porti all'approvazione di questo strumento normativo fondamentale seppur ancora ancorato agli impegni volontari.

<sup>&</sup>lt;sup>74</sup> Comunicazione COM(2022)657 final, 19.

<sup>&</sup>lt;sup>75</sup> Comunicato stampa IP/23/103.

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> Comunicazione COM(2022)657 final, 20 ss. *Amplius* F. DI GIANNI, *op. cit.*, 239 ss.

#### **ABSTRACT**

### EU Legal Pathways between Ongoing Initiatives and the Way Forward

The contribution deals with European legal pathways' state-of-the-art since the 2020 New Pact on Migration and Asylum. While "protective" pathways are insufficient due to the lack of a permanent EU resettlement framework, the "economic" ones are more promising both from a regulatory (approval of the new Highly Qualified Workers Directive; proposals to amend the Single Permit and Long-Term Residents Directives) and operational perspective (with the establishment of Talent Pools and Talent Partnerships).